

Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação

Distance education challenges to higher education: new reflections about the role of evaluation

Stella Cecilia Duarte Segenreich*

RESUMO

Analisando as regulamentações relacionadas à educação à distância (EAD) e sua inserção em universidades consolidadas, constatou-se, em 2003, sua marginalização como um mundo paralelo, cada vez mais difícil de ser avaliado em termos de suas intencionalidades e impacto na educação superior. Após três anos, nova oportunidade de discutir o tema se apresenta com a aprovação, em 2005, da regulamentação da Educação à Distância. A situação da EAD está demandando uma investigação sobre os desafios crescentes que ela representa para o sistema de educação superior como um todo. Para isso procurou-se, neste artigo, aprofundar a discussão, delineada em texto encaminhado para apresentação na ANPED, sobre a “explosão” da EAD na educação superior brasileira, mapear as questões controversas que estão em pauta nos dados levantados e as discussões em torno dos documentos legais já aprovados ou em vias de aprovação. Conclui-se propondo o estudo de como a atual sistemática de avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior pode dar conta de questões como: (a) qualidade e abrangência dos critérios de qualidade utilizados pelo Ministério da Educação no desempenho de suas funções de regulação, supervisão e avaliação; (b) quantidade e da qualidade dos dados disponíveis para o desempenho destas funções; (c) definição de até onde é necessário regular o sistema sem asfixiá-lo. Palavras-chave: educação superior; educação à distância; avaliação institucional.

* Doutora em Educação, Universidade Católica de Petrópolis, stella.segen@terra.com.br

ABSTRACT

Analyzing Distance Education (DE) related rules and its insertion in consolidated universities, one could find, in 2003, its marginalization as a parallel world, more and more difficult to be evaluated in terms of its intentionalities and impact on Higher Education. After three years, there comes a new opportunity to discuss this subject with the approval in 2005 of DE regulation. DE current situation requires an investigation on the growing challenge that it represents to Higher Education System as a whole. With this purpose in mind, an attempt was made, from a paper sent to ANPED, to go deep to the main aspects of DE “explosion” in Brazilian Higher Education in the last three years and look through the controversial issues which become prominent in the examined data and discussions on legal documents already approved or that are about to be approved. As conclusion, one propose to study how appropriate are current evaluation taxonomy for courses, programs and Higher Education Institutions to investigate issues like: (a) quality and comprehension of quality criteria utilized by MEC when fulfilling its regulation, supervision and evaluation functions; (b) quantity and quality of available data to fulfill these functions; (c) how far can regulation act without suffocating the system.

Key-words: higher education; distance education; evaluation.

Introdução

No início do governo Lula, vários trabalhos procuraram analisar as políticas públicas para a educação superior, vigentes no país. Um tema que vinha atraindo atenção e críticas nas reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação (ANPED), relacionava-se à proposta de uma crescente utilização da Educação à Distância (EAD) neste nível de ensino, principalmente na formação de professores para o ensino básico (SILVA JÚNIOR, 2002; LIMA, 2003). A tônica das críticas centrava-se na percepção de que, além de não poder substituir a interação professor-aluno, inerente à educação presencial, a EAD seria uma das estratégias de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio para a mercantilização e privatização do ensino superior.

Em outro trabalho também realizado nesta época (SEGENREICH, 2003), mais voltado para uma análise comparativa das políticas públicas e da realidade da EAD na educação superior, constatou-se, com base em docu-

mentos do Ministério da Educação (MEC) e em outros trabalhos especializados (VIANNEY *et al.*, 2003; MAIA, 2002) que:

1. Em relação à presença de cursos de graduação à distância, era preponderante a presença das licenciaturas para as primeiras séries iniciais, com um número significativo de alunos (77% de um total de 84 723 alunos);

2. No que se refere às estratégias metodológicas adotadas nestes cursos, as estratégias tradicionais (1ª geração de EAD) eram as mais freqüentemente adotadas, apoiadas por espaços institucionais (pólos) estrategicamente localizados perto dos alunos, com o objetivo de proporcionar um espaço de aprendizagem mais presencial;

3. Era preponderante a presença de universidades públicas, entre as instituições de ensino superior (IES) credenciadas pelo MEC, e de consórcios ou redes em torno de um projeto específico, como no caso do projeto Veredas, em Minas Gerais, e do Centro de Educação à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ);

4. Os cursos de especialização ainda não estavam totalmente cadastrados, não se podendo ter uma idéia precisa do espaço por eles ocupado nas IES.

5. Foi também possível verificar que um grande número de IES já pertencia a alguma rede e, em alguns casos, a mais de uma como, por exemplo, a Universidade Federal Fluminense, que participa da UNIREDE e do Cederj;

6. Não se dispunha de dados para avaliar se as instituições de educação superior já estavam oferecendo disciplinas a distância, de acordo com a Portaria 2.253/2001 do MEC (BRASIL, 2001), em vigor na época, que autorizava a oferta de até 20% da carga horária dos cursos presenciais de graduação em cursos a distância.

Após três anos, nova oportunidade de discussão dos caminhos das políticas públicas para a Educação à Distância se apresenta, tendo em vista que foi finalmente aprovada, em dezembro de 2005, a nova regulamentação da Educação à Distância (BRASIL, 2005a). Além disso, o Projeto de Reforma Universitária do MEC (BRASIL, 2005b) ainda se encontra em plena fase de discussão.

Esta situação, indefinida em muitos aspectos, está demandando uma investigação sobre as questões que envolvem a Educação à Distância no momento e os desafios crescentes que elas representam para o sistema de educação superior como um todo. Não se nega a importância de discutir as intencionalidades de sua inserção no sistema de educação superior, mas

defende-se a necessidade de refletir sobre as melhores estratégias para lidar com a realidade da inserção da EAD, que avança velozmente.

A partir de estudo feito sobre o tema, encaminhado para discussão na ANPED, procurou-se delinear, inicialmente, os principais traços da “explosão” da EAD na educação superior brasileira, nos últimos três anos, e mapear as questões controversas que estão em pauta nos dados levantados e nas discussões em torno dos documentos legais já aprovados ou em vias de aprovação. Conclui-se com a proposta de que se estude como a atual sistemática de avaliação de cursos, programas e instituições de educação superior pode dar conta de algumas destas questões.

1. Os desafios da expansão acelerada da EAD no Brasil

Para melhor analisar uma questão, faz-se necessário ter uma idéia o mais clara possível de sua dimensão. No caso da Educação à Distância, este já é o primeiro desafio a ser enfrentado, porque esta modalidade de ensino vinha sendo marginalizada até bem pouco tempo pelos órgãos oficiais e pelas próprias IES. É grande a carência de dados quantitativos e qualitativos sobre a presença da EAD no sistema de educação superior. Por esta razão, o primeiro item desta análise tem início com a apreciação das fontes utilizadas, para, só então, apresentar um conjunto de dados considerados significativos para o presente trabalho.

A carência de fontes e de dados oficiais

Foram adotadas, basicamente, três fontes de dados: o *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e à Distância – ABRAEAD* (SANCHEZ, 2005); os documentos disponibilizados pelo MEC em seu portal; e os *sites* de uma amostra de IES indicadas nas duas fontes precedentes.

O Anuário pareceu ser, inicialmente, uma fonte de dados bastante completa na medida em que seu objetivo era, justamente, dar uma visão dos “números da educação à distância no Brasil”. De algumas das tabelas apresentadas no Anuário só foram aproveitados os totais, porque elas estavam organizadas segundo critérios que não atendiam aos objetivos desta pesquisa. Em outros casos, a descrição se restringia ao ano de 2004 e à

amostra das 62 instituições participantes da investigação, quando se precisava de dados do conjunto de IES e de séries estatísticas.

A segunda fonte de informações utilizada foram os dados do MEC. Trabalhamos com a Sinopse do Censo de 2004 (BRASIL, 2006a) e com dois documentos que continham a relação de IES credenciadas para ministrar cursos de graduação (BRASIL, 2006b) e de especialização à distância (BRASIL, 2006c).

Na tentativa de verificar se existiam informações sobre o processo de oferecimento da modalidade semipresencial em disciplinas das grades curriculares dos cursos presenciais (BRASIL, 2004), não disponível nas duas primeiras fontes citadas, foram consultados *sites* de algumas das IES relacionadas pelo MEC.

Os resultados deste mapeamento, mesmo imprecisos e incompletos em alguns casos, já apontam vários desafios que merecem atenção.

Alguns dados iniciais para reflexão

Na Tabela 1, pode-se ter uma visão do ritmo de concessão de credenciamento a diferentes tipos de IES para oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* à distância, tomando como base os registros do MEC.

Pode-se verificar a existência de 15 instituições credenciadas para ministrar cursos de graduação até 2003. Somente em 2004 foram concedidos 27 novos credenciamentos e este ritmo acelerado vem se mantendo.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES CREDENCIADAS PARA EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA SEGUNDO ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA E CATEGORIA ADMINISTRATIVA

NÍVEL/ ANOS	UNIVERSIDADE		CEFET	CENTRO UNIVERSIT.	FACULDADE ASSOCIAÇÃO FACULD.		TOT
	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	
GRADUAÇÃO							
ATÉ 2003	13	01		-		01	15
2004	09	09		03		06	27
2005	11	09		05		04	29
2006 (até março)	04	01		-		-	05
TOTAIS GRAD.	37	20		08		11	76
PG LATO SENSU							
ATÉ 2003	05	04	01	01	02	01	14
2004	01	04		03		05	13
2005	01	03		04		04	12
2006	-	-				--	--
TOTAIS PG	07	11	01	08	02	10	39
TOTAIS GERAIS	43 ⁽¹⁾	31	01			20 ⁽¹⁾	113

(1) UMA INSTITUIÇÃO APARECE NAS DUAS LISTAS DE IES CREDENCIADAS PELO MEC PARA EAD
 FONTE: BRASIL, 2006b; BRASIL, 2006c

Quanto aos cursos de pós-graduação, não há registro de instituição credenciada para cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado – e os credenciamentos para os cursos de pós-graduação *lato sensu* não representam, certamente, a realidade da oferta, tendo em vista que até recentemente as instituições não reportavam a sua abertura. O MEC realizou o cadastramento destes cursos, presenciais e à distância, em 2005, mas não foi encontrado nenhum registro de seus resultados. Para se ter uma idéia dessa falta de dados, basta ler a notícia publicada em junho de 2005 pelo *Jornal da Educação* do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação (IPAE), ao comentar a realização do referido cadastramento:

Segundo estimativas existem hoje no Brasil cerca de 30.000 cursos de especialização, veiculados por 2.100 instituições de ensino, empresas e outras entidades que oferecem cursos de pós-graduação *lato sensu*. (IPAE, 2005, não paginado)

Analizando mais detalhadamente as duas relações, do MEC, utilizadas na composição da Tabela 1, verificou-se que elas incluíam, com exceção de duas IES, instituições diferentes. Foi possível, então, construir a Tabela 2, incluindo todas as IES credenciadas, nos níveis da graduação e pós-graduação, que permitiu visualizar com mais clareza a evolução do espaço do público e do privado neste quadro.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES CREDENCIADAS PARA EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA SEGUNDO CATEGORIA ADMINISTRATIVA

ANOS	Público	Privado	Totais
Até 2002	20 ⁽¹⁾	08	28
Até 2004	30	37 ⁽¹⁾	67
Até 2005	42	66	108
Até 10/03/06	46	67	113

(1) DESTES TOTAIS FOI RETIRADA UMA INSTITUIÇÃO QUE APARECIA NAS DUAS RELAÇÕES
FONTE: BRASIL, 2006b; BRASIL, 2006c

Fica evidente, na Tabela 2, a inversão da balança em relação à situação descrita em 2003, quando a presença de IES do setor público, na quase totalidade universidades, era de 71%. Em 2004, os pratos da balança se invertem e o setor privado passa a representar 59% das instituições credenciadas para EAD. Permanece, ainda, uma predominância das universidades públicas e privadas (74%) no conjunto das IES, como mostra a Tabela 1, anteriormente apresentada.

Entretanto, o fato de essas instituições terem sido credenciadas não significa que estão oferecendo cursos ou que ocupem estas vagas. O passo seguinte foi buscar, no ABRAEAD 2005 e no Censo de 2004, dados sobre a oferta de cursos, vagas oferecidas e novos ingressos mesmo que utilizando uma série histórica diferente (2000 a 2004).

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE VAGAS OCIOSAS NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO À DISTÂNCIA NO PERÍODO 2000 – 2004

ANOS	CURSOS DE GRADUAÇÃO À DISTÂNCIA			
	CURSOS	VAGAS	INGRESSOS	VAGAS OCIOSAS
2000	10	6.430	5.287	1.143
2001	14	6.856	6.618	238
2002	46	24.389	20.685	3.704
2003	52	23.025	14.233	8.792
2004/MEC	106	113.079	25.006	88.073

FONTES: CENSO EDUCACIONAL MEC/INEP – DADOS DE 2000 A 2003 (*apud* SANCHEZ, 2005, p.20); CENSO EDUCACIONAL MEC/INEP – DADOS DE 2004 (BRASIL, 2006a)

Um dos pontos que chamam mais atenção na Tabela 3, em relação aos cursos de graduação, é um aumento vertiginoso de oferta de vagas a partir de 2002 e o decréscimo acentuado de ingressantes para preenchê-las, ocasionando elevado número de vagas ociosas. Tomando como base os dados do Censo de 2004, foi selecionada a Faculdade Integrada da Grande Fortaleza para ilustrar esta situação. Ela oferece seis cursos de formação de professores (Artes, Biologia, Física, Língua e Literatura, Matemática, Química), com 800 vagas cada um. Destes seis cursos, somente o de Língua e Literatura está funcionando, oferecendo 800 vagas, com 88 inscritos, 38 ingressos e nenhuma matrícula nem concluintes. A oferta de 4.800 vagas em seis cursos, como está registrada, merece uma análise do processo de

credenciamento da instituição para conhecer os critérios adotados para esta concessão.

O ABRAEAD 2005 também indica as IES com maior número de alunos de graduação à distância, dentre as que participaram da pesquisa relatada. São elas:

- Universidade de Santa Catarina – UDESC – 13.589 alunos
- Universidade Norte do Paraná – UNOPAR – 12.000 alunos
- Universidade do Tocantins – UNITINS – 9.500 alunos

No que se refere à pós-graduação *lato sensu*, como sempre, o que chama mais atenção é a falta de informações que permitam ter uma idéia de sua real amplitude. A Sinopse do Censo de 2004 somente disponibilizou dados referentes à graduação. Dentre as instituições que detêm um grande número de alunos de pós-graduação *lato sensu*, destaca-se a Universidade Castelo Branco, com 17.500 alunos, segundo sua resposta ao questionário da pesquisa da ABRAEAD (SANCHEZ, 2005).

Finalmente, faltava localizar dados que retratassem como as IES estavam aplicando a possibilidade de oferecer 20% das disciplinas de seus cursos presenciais, na modalidade semipresencial. Nenhuma estatística oficial foi encontrada sobre o assunto. Fez-se necessário penetrar nos *sites* das instituições credenciadas, porque lá seria mais provável encontrar algum subsídio. Realmente, foi possível constatar que várias instituições estão aplicando esta medida, como, por exemplo, a Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Para 2006, ela está oferecendo um conjunto de 18 disciplinas nesta modalidade incluindo: Cálculo I, Filosofia Social e Ética, Leitura e Produção Textual, Metodologia Científica, Psicologia das Organizações, Comércio Eletrônico, etc. (UNISUL, 2006)

Comparando os dados analisados com a situação descrita na introdução do trabalho, verifica-se que:

1. Preponderam ainda os cursos de licenciatura. Entretanto, nos dois últimos anos foi vertiginoso o crescimento e a diversificação da oferta de cursos de graduação, muitos deles com elevado número de vagas e altos índices de vagas ociosas.
2. Deixou de ser majoritária a presença das universidades públicas entre as instituições credenciadas pelo MEC; esta inversão da balança entre público e privado tende a se acentuar.
3. Permanece o problema da falta de dados oficiais confiáveis sobre EAD em todos os níveis; esta lacuna é gritante no que se refere aos cursos de especialização.

4. As IES, após a regulamentação de 2004, estão expandindo a oferta de disciplinas semi-presenciais no currículo regular de seus cursos presenciais por meio de diversas estratégias de implantação, muitas vezes não explicitadas.

2. Os desafios da regulamentação sobre EAD

Foi aprovada, em dezembro de 2005, a regulamentação da Educação à Distância (BRASIL, 2005a), nove anos após a Lei de Diretrizes e Bases e depois de três anos e meio de negociação da proposta de regulamentação divulgada em agosto de 2002. Esta regulamentação será o principal objeto desta parte do trabalho sem esquecer, entretanto que:

- Nem todos os atos legais anteriores à regulamentação de 2005 foram tornados sem efeito, com a nova regulamentação, como, por exemplo, a oferta de 20% de disciplinas na modalidade semipresencial nos cursos existentes.
- Encontra-se em processo de discussão a terceira versão o projeto de Reforma da Educação Superior (BRASIL, 2005b), em um processo que também vem se arrastando há anos. Somente quando a reforma for aprovada será possível analisar as disposições legais que permaneceram (e se permanecerem) em relação à Educação à Distância.
- Foi instituído, também em 2005, o Projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB), em parceria com o Fórum das Estatais, para articular e integrar um sistema nacional de educação superior à distância. No decorrer deste ano de 2006, o Projeto está desenvolvendo o curso-piloto de Administração à Distância, com 10.000 vagas, por meio de uma parceria entre a Secretaria de Educação à Distância do MEC, Banco do Brasil e um conjunto de 18 universidades federais e sete estaduais. Esta iniciativa (BRASIL, 2006d) logo deverá ser, obrigatoriamente, objeto de estudo específico, por sua magnitude e impacto no sistema de educação superior como um todo.

- Foi divulgado, em fevereiro de 2006, projeto de decreto que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (BRASIL, 2006e) que, por ser um projeto de decreto e não de lei, pretende servir de “ponte” para a lei maior, enquanto ela não é aprovada. Este decreto tem estreita relação com a proposta feita ao final desse trabalho.

Ao comparar a proposta de regulamentação feita em 2002, o documento aprovado em 2005 e algumas análises desenvolvidas por especialistas da área, foram definidos quatro temas que mereceram atenção neste trabalho e serão apresentados a seguir.

A manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD

A proposta de 2002 propunha o abandono do duplo credenciamento defendendo a idéia de que

... toda e qualquer Instituição de Ensino Superior que já esteja credenciada para o ensino superior poderia credenciar-se para a oferta de educação à distância, bastando para tanto que tal propósito esteja escrito e integrado a seu Plano de Desenvolvimento Institucional, devidamente aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2002, p. 20)

Esta proposta não foi aceita na versão final do decreto, que prescreve ser competência do Ministério da Educação “promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas à distância para educação superior” (Art. 10).

Os defensores do abandono do duplo credenciamento se baseiam na defesa da autonomia universitária, argumentando que não pode ser feita uma diferença tão grande de tratamento somente para uma modalidade de ensino. Os que defendem o duplo credenciamento argumentam que a oferta de cursos à distância implica em um alto investimento em equipamentos, que não se justifica para aquelas IES que queiram permanecer no modelo de ensino presencial.

Uma importante questão merece ser analisada por gestores e profissionais envolvidos nessa modalidade de ensino: Qual o referente que vem

sendo utilizado para a aprovação de uma instituição para ministrar cursos à distância? Bastam os critérios de qualidade que vêm sendo adotados pelo MEC? Quem avalia esses processos tem conhecimento da complexidade das variáveis que constituem um plano de educação à distância?

Abertura do leque de oferta de cursos e de instituições credenciáveis

A nova regulamentação abre o leque de ofertas de cursos à distância em dois sentidos:

- Inclusão explícita da possibilidade de oferta de cursos de mestrado e doutorado desde que aprovados pela CAPES que deverá elaborar regulamentação específica para tal (BRASIL, 2005a, Art. 25, Parágrafo 2º).
- Possibilidade de instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, (...), solicitarem credenciamento institucional para oferta de cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação tecnológica de pós-graduação (*idem*, Art 9º, Parágrafo único).

O conjunto de instituições e cursos se torna mais complexo e sobrecarrega ainda mais o sistema de avaliação. A inclusão de outras instituições foi motivada por iniciativas pioneiras de instituições que atendiam os requisitos de excelência indicados na nova regulamentação. Entretanto, como avaliar o que deve ser aceito ou não entre estas novas candidatas ao credenciamento?

Em relação aos cursos de mestrado e doutorado, grande tem sido o esforço da CAPES no sentido de frear o reconhecimento de cursos à distância realizados em universidades estrangeiras, uma vez que falta um conjunto de critérios que lhe sirva de referência. Em relação aos cursos de especialização, o quadro ficará mais complicado com as parcerias que vêm sendo firmadas entre universidades brasileiras e estrangeiras para cursos de especialização, como é o caso de muitos cursos de *Master Business in Administration* (MBA). Este problema está intimamente ligado ao próximo item.

Definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos

A definição desta territorialidade se encontra expressa em dois artigos que, de certa forma, se relacionam:

Art. 20. As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior à distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nesta modalidade, conforme o disposto no inciso I do Art. 53 da Lei nº 9.394, de 1966.

§ 1º Os cursos ou programas criados conforme o *caput* somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição. ...

Art. 26. As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares ... (BRASIL, 2005a).

O Artigo 20, acima citado, tem sido condenado veementemente pelos especialistas, consultores e gestores de instituições que oferecem cursos de EAD com a argumentação de que isto fere “o princípio mundial da EAD de nacionalização (e até mesmo internacionalização) dos cursos e programas” (ALVES, 2006, não paginado).

Para entender melhor a questão, procurou-se, no registro do Censo 2004 e em alguns *sites* de universidades pesquisadas, a indicação de pólos de educação à distância que ultrapassassem os limites de seu território geográfico. Chamou atenção, por exemplo, o grande número de pólos educacionais relacionado pela Universidade Santo Amaro, credenciada em 2005. A UNISA Digital, como se autodenomina, já possui 10 pólos implantados em vários estados do Brasil, incluindo São Paulo, onde tem sua sede, segundo informação colhida no *site* da instituição, e tem uma relação de 45 pólos em processo de implantação (UNISA, 2006). É fácil imaginar os desafios que este tipo de organização representa para um processo de avaliação que pretenda manter a qualidade do ensino. A comissão vai visitar todos os pólos para avaliar a qualidade dos programas, dos tutores, conversar com os alunos? Como se processou o estabelecimento desses pólos: mediante parceria ou alocação de espaço? Por outro lado, o que esta “invasão” em relação aos outros estados representa em termos de políticas públicas corresponde ao que vem sendo debatido em termos da “invasão de pacotes estrangeiros” no Brasil? Falando na “linguagem da globalização”, prevalece a lei do mercado ou devem existir políticas públicas de reserva e proteção desse mercado?

Manutenção dos momentos presenciais no processo avaliativo

A exigência de momentos presenciais em alguma parte do processo avaliativo da educação à distância, revelada como indispensável no projeto de 2002, é mantida e reforçada na regulamentação de 2005 (art 1º, § 1º), para decepção de muitos que acreditam que a moderna EAD possui meios altamente confiáveis para avaliação dos alunos na regulamentação. Na realidade, esta exigência não se restringe à avaliação final e defesa de monografia ou trabalho de final de curso, mas, também, a estágios e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Muitos estudos ainda terão que ser realizados para que seja superado o preconceito de que a avaliação à distância não tem valor porque é mais sujeita a fraudes. Acompanhando experiências de qualidade em EAD, que utilizam uma eficiente rede de tutores, verifica-se que é possível acompanhar a elaboração destes trabalhos à distância. Entretanto, do reconhecimento de experiências bem sucedidas à definição de políticas públicas para o setor como um todo, a distância é bastante grande.

A oferta de 20% de disciplinas na modalidade semipresencial nos cursos existentes

Esta perspectiva não é contemplada na regulamentação aprovada em 2005. Logo, permanece o que está determinado na Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004) que, por sua vez, substituiu a primeira portaria sobre o assunto, baixada em 2001 (BRASIL, 2001). É importante registrar as principais modificações introduzidas:

- Na primeira, as disciplinas podem utilizar no todo ou em parte o método não presencial, enquanto na portaria de 2004 está claramente definida a modalidade semipresencial.
- Pela portaria de 2001, as IES deveriam oferecer as disciplinas, obrigatoriamente, nas duas modalidades de ensino para o aluno escolher; na portaria de 2004, esta obrigação desaparece.
- Em 2001, somente as universidades podiam criar estas disciplinas mediante comunicação ao MEC; as demais IES eram obrigadas a pedir autorização prévia. Esta distinção desaparece em 2004, permanecendo, somente, a necessidade de comunicação, para todas as IES.

Como se não bastassem os desafios que esta medida representa para o sistema de educação superior, já existem propostas de ampliação desse percentual. Em trabalho apresentado no XII Congresso Internacional da ABED, o professor Moran afirma que vale a pena rediscutir este limite imposto pelo MEC, com base em experiência que vem desenvolvendo na Faculdade do Sumaré, e pergunta:

Por que 20 e não 30 ou 50 à distância? As universidades poderiam flexibilizar seus currículos até chegar a uma carga que equilibrasse o presencial e o virtual, de acordo com cada área do conhecimento e situação específica (MORAN *et al.*, 2005, p. 1).

Várias questões aqui se colocam: O que o MEC tinha em mente quando abriu esta possibilidade em 2001? Que resposta dar a argumentos para aumentar ou diminuir este percentual? Que modelos de oferta de disciplinas semipresenciais vem sendo adotados? Que modelos são válidos e devem ser incentivados? O MEC vem acompanhando e avaliando estas experiências? Qual vai ser o referente dos avaliadores?

Considerações finais: o triplo papel da avaliação

No projeto de regulamentação de 2002, a importância da avaliação foi percebida nos seguintes termos: “Há que se considerar a importância da avaliação institucional, que deverá obedecer aos mesmos critérios e padrões fixados para os cursos presenciais, observadas as suas peculiaridades” (BRASIL, 2002, p. 23). Esta proposta é definitivamente incorporada na regulamentação de 2005: “O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior à distância” (BRASIL, 2005a, Art. 16). Logo, é importante trazer os desafios da modalidade de EAD para a discussão do novo projeto que se propõe a definir diretrizes das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos por elas oferecidos (BRASIL, 2006e).

Ao fazer esta proposta tem-se em mente a seguinte concepção de avaliação, como ponto de partida. Ela é um

Acto pelo qual se formula um juízo de “valor” incidindo num objecto determinado (indivíduo, situação, acção, projecto, etc.) por meio de um confronto entre duas séries de dados postos em relação: – dados que são da ordem do facto em si e que dizem respeito ao objecto real a avaliar; – dados que são da ordem do ideal e que dizem respeito a expectativas, intenções ou a projectos que se aplicam ao mesmo objecto (HADJI, 1994, p. 31).

Isto significa que qualquer proposta de avaliação tem que levar em consideração estes dois âmbitos:

- Âmbito do referente – nele são definidas as características, por exemplo, do que deve ser um curso de EAD para um determinado modelo de proposta pedagógica (incluindo os critérios que o definem).
- Âmbito do referido – nele se procuram aspectos do funcionamento real do curso ou indicadores que dão conta das características procuradas (critérios de qualidade).

Logo, merecem um estudo aprofundado: (a) a avaliação dos atuais critérios de qualidade utilizados pelo MEC no desempenho de suas funções de regulação, supervisão e avaliação da modalidade de Educação à Distância; (b) a avaliação da quantidade e da qualidade dos dados disponíveis para permitir o desempenho destas funções; (c) uma definição de até onde é necessário regular o sistema sem asfixiá-lo.

REFERÊNCIAS

ALVES, J.R.M. *Os reflexos da nova regulamentação da educação à distância*: estudo técnico sobre o Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Rio de Janeiro: IPAE, janeiro de 2006. Disponível em: www.ipae.com.br. Acesso em: 1 mar. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2253 de 18 de outubro de 2001. Oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte utilizem método não presencial, na organização pedagógica e curricular dos seus cursos superiores reconhecidos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 2001, Seção 1, p.18.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Assessora para Educação Superior à Distância (Portaria 335/2002). *Relatório*. Brasília: MEC/SESU, ago. 2002. Disponível em: www.icoletiva.com.br/relatorio_ead.rtf. Acesso em: 7 mar. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 4059 de 10 de dezembro de 2004. Trata da oferta de disciplinas na modalidade semi-presencial em cursos superiores já reconhecidos. *Diário Oficial da União* de 13 de dezembro de 2004, Seção 1, p.34.

BRASIL. Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em: 14 fev. 2006. (2005a)

BRASIL. Ministério da Educação. *Anteprojeto da Lei da Educação Superior*. Publicado em 28/7/2005. Disponível em: www.mec.gov.br/reforma/Documentos/DOCUMENTOS/2005.8.2.21.4.pdf. Acesso em: 7 fev. 2006. (2005b)

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Superior: Sinopse da Educação Superior 2004*. Disponível em: www.inep.gov.br/download/superior/2004/Sinopse_2004_010206. Acesso em: 12 mar. 2006a

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *IES credenciadas para cursos superiores – graduação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index2.php?option=content&task=view&id=1&page=0&banco=>. Acesso em: 10 mar. 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *IES credenciadas para cursos superiores – pós-graduação lato sensu*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/index2.php?option=content&task=view&id=590&pop=1&page=0&banco=>. Acesso em: 10 mar. 2006c.

BRASIL. Ministério da Educação. *Universidade Aberta do Brasil*. Disponível em: www.uab.mec.gov.br. Acesso em: 11 mar. 2006d.

BRASIL. Ministério da Educação. *Projeto de Decreto*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.ipae.com.br/ET/16_b.pdf. Acesso em: 1 mar. 2006e.

HADJI, C. *A avaliação, regras do jogo*. Portugal: Porto Editora Ltda, 1994.

IPAE. Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Cadastro dos cursos de especialização deverá ser divulgado em agosto. *Jornal da Educação (online)* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Ano 11 n. 2554, 20 jun. 2005. Disponível em: www.ipae.com.br. Acesso em: 10 fev. 2006.

LIMA, K. R. de S. *Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo*. Texto apresentado no GT 11 - Políticas da Educação Superior na 26ª Reunião Anual da ANPED, realizada em Poços de Caldas de 5 a 8 de outubro de 2003. Disponível em: www.anped.org.br/26/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc. Acesso em: 7 mar. 2006.

MAIA, C. *Guia Brasileiro de educação à distância*. São Paulo: Esfera, 2002.

MORAN, J.M.; ARAUJO FILHO, M.; SIDERICOUDES, O. *A ampliação dos vinte por cento a distância: estudo de caso da Faculdade Sumaré-SP*. Trabalho apresentado no XII Congresso Internacional da Associação Brasileira de Educação à distância, Florianópolis, 20 set. 2005. Disponível em: www.abed.org.br/congresso2005/por/pdf/172tcc3.pdf. Acesso em: 12 fev. 2006.

SANCHEZ, F. (Coord.). *Anuário brasileiro estatístico de educação aberta e à distância*. ABRAEAD-2005. São Paulo: Instituto Monitor, 2005.

SEGENREICH, S.C.D. Educação superior a distância: políticas públicas e realidades institucionais. *Série-Estudos – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB*. Campo Grande:UCDB, n.16, dez. 2003 1995, p. 199 - 213

SILVA JUNIOR, J. dos R. *Reformas do Estado, da Educação Superior e as Políticas Públicas para Formação de Professores à Distância: implicações políticas e teóricas*. Texto apresentado na 25ª Reunião Anual da ANPED, em Caxambu, setembro de 2002 (versão disponibilizada diretamente pelo autor). .

UNISA. Universidade Santo Amaro. *Unisa Digital: Pólos*. Disponível em : www.unisa.br/pls/prd/pwpspolo.sel_polo?codpag=3355 . Acesso em: 10 mar. 2006.

UNISUL. Universidade do Sul de Santa Catarina. *Unisul virtual: disciplinas à distância*. Disponível em : www.unisul.br/index.pfn?codpagina=00540 . Acesso em: 10 mar. 2006.

VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. *A Universidade Virtual no Brasil: os números do ensino superior à distância no país em 2002*. Santa Catarina: UNISUL/IESALC, fevereiro de 2003. Disponível em www.virtual.unisul.br . Acesso em: 2 mar. 2003.

Texto recebido em 12 abr. 2006.

Texto aprovado em 08 jun. 2006.